ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XXX, 7 SECTIO G 1983

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Krzysztof CHORĄŻY

# Region w systemie administracyjnym Francji

Регион в административной системе Франции

La région dans le système administratif de la France

Właściwe zrozumienie regionalizacji w strukturze administracji francuskiej jest niemożliwe bez sięgnięcia do jej genezy. Koncepcja regionu wyrosła na gruncie krytyki departamentu.[1] Rewolucja zlikwidowała administrację *Ancien Régime'u*, a reformy przeprowadzone w roku VIII dały Francji jednorodną i scentralizowaną organizację terytorialną z departamentem jako jednostką zajmującą pozycję kluczową w tym systemie. Likwidacja starych struktur i wprowadzenie nowego podziału terytorialnego, wyznaczonego koniecznością racjonalizacji zarządzania sprawami państwowymi, były niewątpliwie czynnikami służącymi umocnieniu dzieła Rewolucji. Jak podkreśla J. Rivero, od reform roku VIII Francja nie zaznała rewolucji administracyjnej mimo niestabilności form instytucji politycznych.[2] Organizacja terytorialna, wywodząca się z owego okresu, pozostała do dziś nie zmieniona w zasadniczym kształcie, aczkolwiek od dawna poddawano strukturę departamentalną krytyce, niekiedy bardzo ostrej. Oparty na przesłankach teoretycznych podział Francji na 83 departamenty nie uwzględniał w sposób instytucjonalny głębokich różnic regionalnych o charakterze kulturowym i ekonomicznym. Wywołało to wyzwolenie się ruchów regionalistycznych na rzecz zachowania odrębności poszczególnych prowincji. Z natury rzeczy ruchy te miały charakter polityczny.[3]

---

[1] W. Brzeziński: *Prawo administracyjne*, Praca zbiorowa pod red. M. Jaroszyńskiego, Warszawa 1952, s. 20 oraz G. Vedel: *Droit administratif*, Paris 1976, s. 675.

[2] J. Rivero: *Droit administratif*, Paris 1977, s. 22 i n.

[3] Por. J. J. Dayries, M. Dayries: *La régionalisation*, Paris 1978, s. 72 i n.

Innym czynnikiem, pobudzającym te ruchy, był nierównomierny pod względem terytorialnym rozwój gospodarczy państwa, powodujący zubożenie ludności w niektórych prowincjach.[4] Te okoliczności stwarzały podatny klimat dla reform administracyjnych, uwzględniających czynnik regionalny. Niemniej jednak centralistyczne tradycje państwa nie sprzyjały tej idei. W regionalizmie dostrzegano niebezpieczeństwo dla jedności wewnętrznej państwa.

W okresie III Republiki koncepcje regionalizacji nabrały nowych treści, co przejawiało się w przesunięciu akcentu — idealizm począł ustępować narastającemu pragmatyzmowi. Wzrost zadań państwa i pojawienie się jakościowo nowych, nie znanych dotąd, obszarów działania, w szczególności w sprawach gospodarczych, postawiły z całą ostrością problem usprawnienia administrowania i poszukiwania nowych jego form, także poprzez powoływanie do życia nowych struktur. Skostniała organizacja departamentalna zaczęła wykazywać wiele niedoskonałości. Nowe struktury, jak np. korporacje interdepartamentalne, okazały się niewystarczające. Istniejąca struktura administracji odpowiadała liberalizmowi gospodarczemu, nie mogła natomiast dobrze służyć realizacji interwencyjnej funkcji państwa kapitalistycznego. Jak pisze W. Brzeziński: „Podział ten [na departamenty], wprowadzony jeszcze przed zastosowaniem w produkcji i komunikacji maszyny parowej i przed przewrotem gospodarczym, który w wyniku tego nastąpił, stał się anachronizmem. Ponad podziałem na departamenty powstał nowy podział na regiony gospodarcze, do którego zaczęło się dostosowywać życie gospodarcze.”[5] Wychodząc na przeciw zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej, doszło do urzeczywistnienia niektórych dążeń zwolenników regionalizmu gospodarczego. W r. 1919 przyjęto projekt ówczesnego ministra handlu Clementela, powołujący „regionalne zgrupowania izb handlu” (*groupements régionaux de chambres de commerce*) w liczbie 15, a od r. 1921 — 17.[6]

Lata drugiej wojny światowej i okres bezpośrednio po niej wyznaczyły podziałowi regionalnemu nową rolę. Kształtując granice regionów, rząd w Vichy kierował się kryteriami historyczno-gospodarczymi, pomijając strukturę departamentalną. Prefektów regionów wyposażono w szerokie uprawnienia natury gospodarczej i kontrolnej. Regiony jako okręgi o zadaniach specjalnych utrzymano także po oswobodzeniu Francji. Zadania prefektów regionów przejęli komisarze republiki, reprezentujący Rząd Tymczasowy Republiki Francuskiej. Kompetencje nowych organów regionalnych uległy wydatnemu rozszerzeniu. Objęły one również podejmowanie decyzji politycznych oraz legislacyjnych, a nawet sprawowanie kon-

[4] *Ibid.*, s. 92 i n.

[5] Brzeziński: *op. cit.*, s. 20.

[6] Dayries, Dayries: *op. cit.*, s. 23.

troli nad sądownictwem. Ciągłość misji prefektów regionów w dwóch tak odmiennych dla Francji etapach historycznych jest zastanawiająca. Podkreśla się fakt, że zarówno prefekci regionów, jak i komisarze republiki powołani byli w podobnych okolicznościach, tj. w okresie poważnych problemów gospodarczych i politycznych.[7] Jakby trzecim, zamykającym okres tej spektakularnej regionalizacji, ogniwem byli powołani w marcu 1948 r. generalni inspektorzy administracji do zadań specjalnych (*inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire*). Wyznaczając zakres ich terytorialnej właściwości, podzielono obszar Francji na 9 regionów. Każdy z inspektorów generalnych otrzymał bezpośrednie pełnomocnictwa ministrów spraw wewnętrznych oraz sił zbrojnych na wypadek kryzysu. Należy w tym miejscu stwierdzić, że przyczyną powołania do życia tych nadzwyczajnych organów była fala strajków i napięć społecznych, której kulminacja przypadała na r. 1948. W 4 regionach inspektorami generalnymi byli prefekci departamentów rezydujący w Tuluzie, Lyonie, Rennes i Metzu. W pozostałych regionach inspektorzy generalni nie łączyli swych stanowisk z funkcją prefekta departamentu.[8]

Działalność interwencyjna państwa w sprawach gospodarczych wzrastała na tyle, że można mówić o wyodrębnianiu się jego funkcji gospodarczej. W r. 1946 zostało wprowadzone planowanie gospodarcze. Okoliczności te nie pozostały bez wpływu na kształt regionalizmu, który przybrał postać tzw. „nowego regionalizmu gospodarczego", wyznaczającego nowy etap w organizacji regionalnej państwa. Spełniał on wówczas rolę instrumentu zarządzania gospodarką. W tym celu powołano do życia „programy działalności regionalnej" (*programmes d'action régionale*), ustanawiające bazę terytorialną dla planowania w skali państwa. Ramy terytorialne programowania regionalnego nie były jednorodne. Dekret z 30 VI 1955 r. dopuścił kilka możliwości. Programy mogły być przygotowywane w departamencie w ramach okręgów działalności inspektorów generalnych bądź też w ramach innych jednostek, jeżeli czynniki geograficzne lub gospodarcze uzasadniały odstępstwo.[9] Za przygotowanie programów regionalnych byli odpowiedzialni inspektorzy generalni gospodarki państwowej (*inspecteurs généraux de l'économie nationale*). Równocześnie powstały wyposażone w kompetencje konsultatywne komitety rozwoju gospodarczego (*comités d'expansion économique*). Ich utworzenie było rezultatem inicjatywy środowisk zainteresowanych udziałem w zarządzaniu danym terytorium. W przedsięwzięciach tych należy upatrywać: „[...] kierunek w polityce gospodarczej Francji, kierunek zmierzający do oparcia inicjatywy gospodarczej na terytorialnej podstawie regionów gospodar-

[7] B. Chapman: *L'administration locale en France*, Paris 1955, s. 128.
[8] *Ibid.*, s. 129.
[9] Por. Ch. Debbasch: *Science administrative*, Paris 1976, s. 271.

czych. Programy te są istotnie tylko programami, które aczkolwiek ustalane przez Rząd i mające charakter aktów prawnych centralnych organów państwowych, nie mają mocy wiążącej w tym znaczeniu, jaką widzimy w naszych planach gospodarczych. [...] Mają one na celu zorientować zainteresowane departamenty co do kierunków ich rozwoju gospodarczego i socjalnego, skoordynować inicjatywę gospodarczą państwa szczególnie w dziedzinie inwestycji oraz pokierować inicjatywą prywatną, inicjatywą organizacji zawodowych i samorządu terytorialnego w zakresie wykorzystania pomocy państwa, którą przeznacza ono na gospodarczą akcję regionalną." [10] Jednakże bez względu na tę słuszną skądinąd ocenę charakteru programów regionalnych należy dodać, że wprowadzenie tej instytucji przyniosło ograniczoną dekoncentrację zadań administracji państwa w zakresie działalności gospodarczej, tworząc warunki dla pogłębienia regionalizacji, tym bardziej że dokonany dekretem z 2 VI 1960 r. podział na 21 okręgów działalności regionalnej, grupujących departamenty, nadał jej terytorialny wyraz, a powołanie urzędu prefektów-koordynatorów spośród prefektów departamentów było pierwszym krokiem w kierunku ustanowienia własnych organów kształtujących się regionów.

Reforma z r. 1964 rozszerzyła dekoncentrację regionalną i zapoczątkowała zmiany jakościowe w organizacji regionalnej. Obok prefekta regionu (organu utworzonego w miejsce prefekta-koordynatora) w okręgu działalności regionalnej powołano komisję regionalnego rozwoju gospodarczego *(Commission de Développement économique régional)*, zbliżoną swym charakterem do komitetu rozwoju gospodarczego. Reforma nie doprowadziła ostatecznie do uczynienia z regionu okręgu administracyjnego. Zasadnicze uprawnienia, zarówno prefekta regionu, jak i komisji regionalnego rozwoju gospodarczego ograniczały się do działalności gospodarczej, aczkolwiek prefekt regionu nabył uprawnienia koordynacyjne wobec prefektów departamentów. W tym stadium ewolucji należy mówić o regionie jako „ogniwie pośrednim", „przekaźniku" (*région relais*), a nie „regionie-szczeblu" *(région échelle)*. Okręg działalności regionalnej nie spełniał roli nowego okręgu administracji ogólnej, usytuowanego między szczeblem departamentalnym a władzą centralną.[11] Ze względu na specyficzną pozycję okręgu działalności regionalnej w strukturze administracji żadna z klasycznych kategorii prawnych, takich jak: wspólnota terytorialna (*collectivité territoriale*) czy terytorialny zakład publiczny (*établissement public territorial)*, nie mogła mieć zastosowania. Rozstrzygnięcie tej kwestii miało dokonać się w najbliższej przyszłości. Ostateczne wykrystalizowanie sytuacji prawnej regionu zapowiadał r. 1969. Odrzucony w referendum

[10] W. Brzeziński [w:] *Problemy prawne planowania gospodarczego*, Praca zbiorowa pod red. W. Brzezińskiego, Warszawa 1964, s. 281.

[11] Vedel: *op. cit.*, s. 677.

z 27 IV 1969 r. projekt reformy regionalnej przewidywał nadanie regionowi charakteru wspólnoty terytorialnej, tj. pozycji prawnej identycznej ze statusem departamentu i gminy. Przyjęcie projektu prowadziłoby do przekształcenia okręgu działalności regionalnej w zdecentralizowaną jednostkę podziału terytorialnego.[12] Niepowodzenie referendum pozostawiło otwartą kwestię statusu prawnego regionu.

Aktualne rozwiązania, statuowane ustawą z 5 VII 1972 roku [13], są rezultatem bogatych, jak to przedstawiono, tradycji francuskiego regionalizmu oraz doświadczeń w zakresie regionalizacji. Jak się wskazuje, postanowienia ustawy cechuje ostrożny pragmatyzm. Jej twórcy przyjęli, że „rzeczywistość regionalna nie objawia się jako wybór ideologiczny, lecz jako naturalna kontynuacja wysiłków prowadzących do usprawnienia zarządzania terytorium".[14] Oznacza to eliminację koncepcji ujmującej regionalizm jako doktrynę zakładającą autonomię regionów. Zrywając z tą koncepcją, przeprowadzona reforma opiera się na założeniach „nowego regionalizmu", pojmowanego jako instrument służący usprawnieniu zarządzania gospodarką, a w dalszej kolejności — także i administrowania. Obecnie region francuski nie jest jedynie wynikiem koncepcji czysto ekonomicznych i może być równocześnie wykorzystywany do dekoncentracji administrowania.[15] Przyjęcie zasady ostrożnego pragmatyzmu było podyktowane, jak się wydaje, niepowodzeniem projektu odrzuconego w referendum.[16] Sam fakt, że doszło do poddania tego projektu pod referendum, świadczy o tym, że radykalna reforma była możliwa, natomiast niepowodzenie referendum mogłoby wskazywać na konieczność dużej ostrożności w rekonstruowaniu tradycyjnej struktury departamentalnej nawet przy założeniu, że departament pozostałby „jednostką podstawową". Ustawodawca pozostał zatem wierny empiryzmowi, wystrzegając się większych odstępstw od stanu istniejącego. Drugą charakterystyczną cechą reformy z r. 1972 jest to, że nie narusza ona organizacji departamentalnej. Ustawa, nie przyznając regionowi statusu wspólnoty terytorialnej, respektuje dotychczasową pozycję departamentu, a jej założenia są bliż-

---

[12] Por. J. Stembrowicz: *Administracja centralna i terenowa (departament, region, gmina) we Francji*, „Organizacja—Metody—Technika" 1975, nr 12, s. 44.

[13] Ustawa nr 72-619 z 5 VII 1972 r. w sprawie utworzenia i organizacji regionów.

[14] Por. P. Ferrari, Ch. Vier: *La réforme régionale*, „Actualité Juridique. Droit Administratif" 1972, nr 10, s. 491 i n.

[15] L. Vochel: *Centralizacja, dekoncentracja, decentralizacja*, „Organizacja—Metody—Technika" 1980, nr 3, s. 27 i n.

[16] Cytowany przepis konstytucji Republiki Francuskiej z r. 1958 stwierdza, że nowa wspólnota terytorialna może być ustanowiona w formie ustawy, jeżeli jest ona administrowana przez radę pochodzącą z wyboru. Projekt referendum zakładał istnienie rad regionalnych składających się z desygnowanych członków, co oczywiście wymagało zmiany art. 72 konstytucji.

sze koncepcji *région relais* niż *région échelle*. Artykuł 1 ustawy nadaje okręgom działalności regionalnej nazwę „regiony" i określa je jako „zakłady publiczne".

Ustawodawca określając status prawny regionu mógł dokonać wyboru pomiędzy kilku możliwościami. Przede wszystkim mógłby nawiązać do koncepcji przewidzianej w projekcie z r. 1969 i przyznać regionowi pozycję wspólnoty terytorialnej, co w konsekwencji prowadziłoby do zrównania jego statusu z pozycją departamentu i gminy. Uczyniłoby to z regionu w pełni zdecentralizowaną jednostkę podziału terytorialnego, zarządzaną przez zgromadzenie regionalne, wybierane bezpośrednio w głosowaniu powszechnym. W tym kształcie region stałby się pośrednim szczeblem administracji między państwem i departamentami. Przygotowując reformę regionalną rozważono również, czy nie ograniczyć się jedynie do utworzenia w ramach okręgów działalności regionalnej instytucji służących umocnieniu funkcjonalnych form kooperacji interdepartamentalnej. Wybrano wariant pośredni. Próba rozstrzygnięcia kwestii, dlaczego ustawodawca posłużył się konstrukcją terytorialnego zakładu publicznego, pozwala na ocenę obecnego stadium reformy regionalnej. Analiza przeprowadzona w ramach klasycznych kategorii teorii francuskiego prawa administracyjnego prowadzi do stwierdzenia specyfiki regionu jako podmiotu tego prawa. W odróżnieniu od gminy i departamentu region nie jest wspolnotą terytorialną, nie jest również okręgiem administracji państwowej w ścisłym tego słowa znaczeniu. Będąc terytorialnym zakładem publicznym, stanowi region formę *sui generis*, którą można umiejscowić między tradycyjnym zakładem publicznym a wspólnotą terytorialną. Oznacza to, że region może być poddany jedynie nadzorowi *(tutelle)* ze strony państwa. Aktualne rozwiązania stwarzają możliwość ewoluowania regionu. Nie można wykluczyć, że przeprowadzone na szeroką skalę i zaawansowane prace legislacyjne nad ustawą o rozwoju i odpowiedzialności organów terenowych doprowadzą do zdecentralizowania szczebla regionalnego i ostatecznego określenia pozycji regionu w systemie francuskiej administracji lokalnej.[17] Aczkolwiek ruchy na rzecz regionalizmu stanowiły impuls do poszukiwań terytorialnych form organizacji państwowej na szczeblu ponaddepartamentalnym, to nie ich wizja regionu doczekała się urzeczywistnienia. Z punktu widzenia ruchów regionalistycznych, będących nośnikiem ukrytego federalizmu, reforma z r. 1972 jest w większym stopniu dziełem realizmu, który oznacza koncepcję technokratyczną, związaną z kontynuacją wysiłków prowadzących do udoskonalenia i zwiększenia efektywności zarządzania terytorialnego. Oznacza to w praktyce odrzucenie regionalizmu pojmowanego jako ideologia czy doktryna. Inną cechą przeprowadzonej reformy jest ukształtowanie regionu jako kategorii szerszej w swej treści

---

[17] Vochel: *op. cit.*, s. 31.

niż wynikałoby to z uwzględnienia jedynie przesłanek czysto ekonomicznych. Aktualnie funkcją regionów jest łączenie ich służebnego charakteru w zakresie rozwoju gospodarczego z zadaniami administracyjnymi nie tylko w sferze ściśle ekonomicznej. Zatem w odróżnieniu od proponowanej w referendum z r. 1969 radykalnej zmiany pozycji prawno-ustrojowej regionu, reforma z r. 1972 wierna jest podejściu empirycznemu, zakładającemu formowanie regionu na drodze ewolucji uwzględniającej doświadczenia przeszłości. W chwili obecnej regiony francuskie łączą w sobie regionalizm gospodarczy z regionalizmem administracyjnym. Służą rozwojowi gospodarczemu, a z drugiej strony stanowią wyodrębnione jednostki podziału terytorialnego z własnymi organami administracji. M. Elżanowski uznaje zarówno polskie makroregiony, jak i regiony francuskie w ich kształcie do r. 1964 za jednostki specjalnego podziału terytorialnego. Określając pozycję makroregionów, autor stwierdza, że „[...] są one jakimś quasi-poziomem w odniesieniu do struktury zasadniczego podziału terytorialnego [...]" i dodaje: „[...] jeżeli w kontekście polskich makroregionów można powyższe stwierdzenie traktować jeszcze jako swego rodzaju hipotezę, to np. w warunkach francuskich jest to na pewno teza w pełni do obronienia." M. Elżanowski uzasadnia tę tezę faktem „[...] ustanowienia instytucji prefekta regionu, który uzyskał formalny atrybut organu administracji w postaci nadania kierunku działania i kontroli departamentów oraz przyznania pozycji zakładów publicznych z działającymi w nich radami regionalnymi wyposażonymi w kompetencje decyzyjne w sprawach regionu." [18] Ewolutywny charakter reformy poparty jest jej narodowym charakterem. Wszystkie państwa Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej prowadzą aktywną politykę regionalną, zmierzającą do tworzenia silnych regionów, jednakże we Francji regionalizacja nie jest inspirowana doświadczeniami pochodzącymi z zewnątrz i pozostaje wierna tradycji narodowej. Za potrzebą istnienia regionów przytacza się następujące argumenty:

1. Skuteczna polityka ekonomiczna na szczeblu lokalnym nie może być ograniczona w wielu sprawach ramami departamentów. Takie urządzenia, jak: mosty, kanały, autostrady, sieć kolejowa, energetyczna itd. interesują większą liczbę departamentów i powinny być rozstrzygane w ramach i na szczeblu regionów. Istnienie regionów jest niezbędne także do prowadzenia skutecznej polityki pobudzania prywatnej aktywności gospodarczej oraz rozwijania szerokich akcji publicznych.

2. Racjonalna organizacja administracji także wymaga ram regionalnych. Aktualne zadania w zakresie planowania badań i decydowania o rozwoju poszczególnych terenów nie mogą być skutecznie realizowane przez

[18] M. Elżanowski: *Pojęcie i rodzaje podziału terytorialnego*, „Państwo i Prawo" 1979, nr 1.

administrację departamentalną bez ryzyka niedopasowania personelu i marnotrawstwa środków,

3. Istnienie regionów jest warunkiem dalszej dekoncentracji, a nawet decentralizacji administracji. W regionalizmie upatruje się między innymi koniec zjawiska nazywanego często „dyktaturą Paryża" i powrót do pełniejszej autonomii wielkich miast.

4. W rozwoju regionów niektórzy autorzy widzą szansę powstrzymania migracji ludności ze wsi do miast, wielkiej migracji w kierunku Paryża, obrony tradycji francuskich, pobudzania szerokiej aktywności kulturalnej itd.[19]

Region jest jednostką, która służy realizacji funkcji państwowych w zakresie rozwoju gospodarczego oraz działalności administracyjnej, jednak również wyraża pewien interes lokalny, co sprawia, że może być uważany za szczególną formę decentralizacji.

Ustawa z 5 VII 1972 r. w sprawie tworzenia i organizacji regionów przyznaje w art. 4 następujące kompetencje w zakresie rozwoju gospodarczego i społecznego: a) prowadzenie studiów dotyczących rozwoju regionalnego, b) uprawnienia koordynacyjne w odniesieniu do inwestycji, c) realizowanie inwestycji pozostających w bezpośrednim związku z interesem regionalnym. Nie wyczerpują one jednak wszystkich zadań regionu. W ustawie zawarte są bowiem postanowienia, w myśl których gminy, departamenty oraz państwo mogą regionom powierzyć część swoich uprawnień, przy czym przekazanie uprawnień państwa następuje w formie dekretu Rady Stanu. Przekazanie uprawnień, co jest istotne z punktu widzenia samodzielności regionu, może dojść do skutku jedynie za zgodą regionu. Inaczej mówiąc, inicjatywa przekazania uprawnień na rzecz regionu leży w gestii państwa, departamentów i gmin, a warunkiem niezbędnym jest zgoda regionu. Niniejsze stwierdzenia ustawy świadczą, że zakłada ona ewolucję regionu poprzez stwarzanie możliwości elastycznego podziału kompetencji pomiędzy państwem, regionami, departamentami i gminami. Przyjęcie znacznej elastyczności w kształtowaniu kompetencji regionu świadczy o wspomnianym pragmatyzmie ustawodawcy i przyszłościowym charakterze aktualnej regulacji.

Status regionu jako terytorialnego zakładu publicznego określa również struktura jego organów, nawiązująca w dużym stopniu do rozwiązań istniejących w departamencie. Organem stanowiącym jest rada regionalna (*le conseil régional*), złożona z senatorów i deputowanych wybranych w regionie oraz reprezentantów departamentów, gmin, aglomeracji i wspólnot miejskich desygnowanych przez ich rady. Taki skład osobowy rady regionalnej sprawia, że reprezentuje ona interes lokalny (regional-

[19] E. Ruśkowski: *Kierunki zmian podziału administracyjnego Francji*, „Państwo i Prawo" 1981, nr 4.

ny). Udział parlamentarzystów w radzie ma gwarantować koherencję interesów państwa i regionu. Należy przy tym podkreślić, że doktryna francuskiego prawa konstytucyjnego traktuje członków parlamentu jako reprezentantów państwa, a nie poszczególnych okręgów. Fakt udziału parlamentarzystów w radzie budził zawsze wiele kontrowersji, ze względu na dwoisty w rzeczywistości charakter mandatu senatora lub deputowanego członka rady regionalnej. Rada regionalna nie pochodzi z wyboru, ale w jej skład wchodzą przedstawiciele wybierani w głosowaniu powszechnym. Taki stan rzeczy powoduje, że organ ten ma w większej mierze charakter emanacji państwa i wspólnot terytorialnych niż reprezentacji ludności regionu. Komitet gospodarczo-społeczny *(le comité économique et social)* jest organem konsultatywnym we wszystkich sprawach mieszczących się w kompetencjach regionu. Składa się z przedstawicieli organizacji gospodarczych, społecznych, oświatowych, naukowych, kulturalnych i sportowych regionu. Członkowie komitetu są desygnowani przez prefekta regionu. Przepisy określają jedynie wiążąco udział procentowy przedstawicieli poszczególnych rodzajów organizacji. Organem wykonawczym jest prefekt (*le préfet de région*). Funkcję tę sprawuje mianowany przez rząd prefekt departamentu, w którym mają siedzibę władze regionu. Prefekt wykonuje uchwały rady regionalnej a ponadto inspiruje działalność tego organu oraz komitetu gospodarczo-społecznego, przedkładając im zagadnienia bądź celem rozstrzygnięcia w formie uchwały rady regionalnej, bądź wydania opinii przez komitet gospodarczo-społeczny. Opinie komitetu społeczno-gospodarczego formalnie nie wiążą organów regionu, aczkolwiek należy przyjąć, że w praktyce ze względu na reprezentatywny skład tego organu wydawane opinie mają istotny wpływ zarówno na treść uchwały rady regionalnej, jak i działalność prefekta regionu. Ustawa nadaje uchwałom rady regionalnej charakter wiążący względem prefekta regionu jako ich wykonawcy, jednakże równocześnie wyposaża go w prawo poddania powtórnemu rozpatrzeniu kwestii będącej przedmiotem uchwały w ciągu 15 dni, licząc od jej podjęcia. Uchwały rady regionalnej podjęte niezgodnie z ustawą są nieważne. Ich nieważność stwierdza dekretem Rada Stanu.

Kształtowanie regionu we Francji wywołuje szereg bardziej ogólnych refleksji. Niewątpliwie regionalizacja jest zjawiskiem bardzo złożonym i obejmuje przede wszystkim problem organizowania regionu jako jednostki podziału terytorialnego. Współczesny regionalizm determinują przede wszystkim przesłanki natury gospodarczej. Uwarunkowania ekonomiczne w głównej mierze wyznaczają podział terytorialny.[20] Jak słusznie zauważa J. Łętowski: „Przesłanki gospodarcze obejmują zjawiska

[20] Por. Z. Leoński: *Rola czynników ekonomicznych w podziałach terytorialnych*, „Organizacja—Metody—Technika” 1973, nr 10, s. 3 i n.

o bardzo różnej skali, poczynając od ogólnych koncepcji regionalizacji gospodarczej w skali całego państwa i stosunku tych koncepcji ujętych w planie gospodarczym do istniejącego podziału terytorialnego, a kończąc na dążeniu do gospodarczo uzasadnionego kształtowania jednostek podstawowych. Związek czynników ekonomicznych z podziałem administracyjnym jest dwustronny: z jednej strony zjawiska ekonomiczne wywierają decydujący wpływ na układy demograficzne i większość aktywnych powiązań obywateli z aparatem administracyjnym państwa (co może doprowadzić do potrzeby zmian terytorialnej budowy tego aparatu), z drugiej strony, także do rozstrzygnięcia w zakresie podziału terytorialnego (np. ustalenie siedziby władz), wywierają wpływ na rozwój gospodarczy, np. tworzenie się skupisk i centrów gospodarczo-kulturalnych." [21]

W warunkach francuskich regionalizacja obejmuje swym zasięgiem również inne treści, gdyż łączy się z problemem decentralizacji administracji. Zważywszy na centralistyczne i unitarne tradycje tego państwa, regionalizacja przybiera postać kwestii politycznej. Jednakże — na co wskazują doświadczenia francuskie — region nie musi koniecznie służyć decentralizacji, może być jedynie formą kierowania sprawami terenu. Kontrowersje co do ustrojowego kształtu regionu uwidaczniają, że prawno-organizacyjna sytuacja regionu może być różna i może obejmować wiele wariantów.[22]

## РЕЗЮМЕ

Статья посвящена эволюции региона в системе администрации Франции. Во вступительной части автор рассматривает генезис региона, возникшего на почве критики департамента и борьбы централистических традиций французского государства с культурно, исторически, а позже и экономически обусловленными сепаратистскими обычаями. На этом фоне автор описывает институтивные формы региональной организации в отдельные периоды ее развития вплоть до реформы 1972 г. Важное место отводится правовой ситуации региона в той форме, которую он получил в результате вступления в силу закона от 5 июля 1972 г. Тот факт, что в итоге референдума, проведенного 27 апреля 1969 г., был отвергнут проект региональной реформы, предусматривающий сообщение региону характера территориальной общности (*collectivite territoriale*), и выбран его статут как территориального публичного учреждения (*etablissement public territoriale*), по мнению автора, свидетельствует о специфике французской концепции административной регионализации. Формирование региона как административной единицы харак-

---

[21] J. Łętowski: *Kształtowanie się koncepcji podziału terytorialnego w europejskich państwach socjalistycznych*, „Problemy Rad Narodowych" 1974, nr 29, s. 124.

[22] Niniejszy artykuł przyjęto do druku przed uchwaleniem ustaw decentralizacyjnych w latach 1982—1983.

теризуется осторожным прагматизмом и отказом от крайних решений при одновременном создании условий для дальнейшей его эволюции. Регион в том виде, в каком он существует в настоящее время, по мнению автора, не является классической единицей административного деления (как, например, департамент), однако его можно считать единицей вспомогательного деления, занимающейся решением задач хозяйственного характера и наделенной соответствующими компетенциями. Автор считает, что существует возможность дальнейшей эволюции региона путем его децентрализации, в результате чего регион превратился бы в единицу главного административного деления.

## RÉSUMÉ

L'article concerne l'évolution de la région dans le système administratif français. Dans l'introduction, l'auteur présente la genèse de la région formée à base de la critique du département et de la rencontre des traditions centralistes de l'Etat français avec les tendances de décentralisation ayant leur source dans les conditionnements historiques, culturels et, plus tard, économiques. Ces considérations constituent le fond pour l'esquisse des formes institutionnelles servant à l'organisation régionale dans les périodes particulières de son développement jusqu'à la réforme de 1972. Les considérations essentielles se groupent autour de la définition de la situation juridique de la région dans la forme donnée par la loi du 5 juillet 1972. Le rejet, dans le référendum du 27 avril 1969, du projet de la réforme régionale prévoyant de donner à la région le caractère de collectivité territoriale et de lui attribuer l'état juridique d'établissement public territorial — ce sont, selon l'auteur, les circonstances témoignant du caractère spécifique de la conception française de régionalisation administrative. Le trait fondamental de la formation de la région comprise en tant qu'unité administrative c'est le pragmatisme prudent et le rejet des solutions extrêmes avec la formation simultanée des conditions pour l'évolution future. Selon l'auteur, la région dans sa forme actuelle n'est pas une unité classique de division administrative fondamentale, comme p. ex. le département, mais elle peut être comprise en tant qu'unité de division auxiliaire concentrant plusieurs fonctions de caractère économique, et ses organes possèdent les compétences convenables. L'auteur est d'avis qu'on ne peut pas exclure l'évolution future de la région par sa décentralisation, ce qui aurait conduit en résultat à la transformation graduelle de la région en une unité de division administrative fondamentale.